

## **The position, structure, and competencies of the Court of Administrative Justice in the measurement of the fundamental rights of citizens**

**Hossein AyeneNegini\***

### **Abstract**

The growth and promotion of people's position in the legal systems have caused the recognition and guarantee of citizenship rights to become one of the most important standards for monitoring laws and regulations and measuring the establishment and functional desirability of institutions and executive bodies. Considering the foundations of the establishment and the position of the Administrative Court of Justice in guaranteeing citizenship rights, the position, structure, and Jurisdiction of this institution have been measured and evaluated based on citizenship rights. The result shows that the valuable position of this institution in the protection of civil rights provides the basis for promoting the independence of this institution and as a result, guaranteeing the maximum of citizens' rights provided that it should be placed under the supervision of the first person of the country. In the structural dimension, the establishment of the Court of Justice's Prosecutor's Office to actively monitor government and general regulations, as well as the creation of court branches in the provinces and, if necessary, in the cities, provides the basis for the realization of the principle of the availability of the court. In addition, in the structural dimension, by removing some elements and modifying some processes, it is possible to prevent the unnecessary delay of proceedings, which seriously violates the rights of citizens. In terms of jurisdiction, taking into account that filing a lawsuit in the court as an institution that supports the people against individuals and institutions with public authority has been one of the most important ways of protecting the rights of citizens in the mind of the constitutional legislator. Adding to the jurisdictional exceptions of this judicial authority through the approval of normal laws, government regulations, and also the judicial procedure as it has become customary in the current system governing this institution, is considered to be a clear violation of the citizenship rights of individuals.

### **Keywords**

Citizenship Rights, the Structure of the Administrative Court of Justice, the Position of the Administrative Court of Justice, the Competencies of the Administrative Court of Justice.

---

\* Assistant Professor, Faculty of Law, Tarbiat Modares University, Tehran, Iran.

[h.negini@modares.ac.ir](mailto:h.negini@modares.ac.ir)

## جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در سنجه حقوق بنیادین شهروندی

حسین آئینه‌نگینی\*

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

### چکیده

رشد و ارتقای جایگاه مردم در نظام‌های حقوقی سبب شده است تا شناسایی و تضمین حقوق شهروندی به یکی از مهم‌ترین معیارها و استانداردها در پایش قوانین و مقررات و سنجش مطلوبیت تأسیسی و کارکردی نهادها و دستگاه‌ها مبدل شود. نظر به مبانی تأسیس و جایگاه رفیع دیوان عدالت اداری در تضمین حقوق شهروندی در ایران در این مقاله جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های این نهاد مبتنی بر حقوق شهروندی مورد سنجش و ارزیابی قرار گرفت. بررسی‌های انجام‌شده نشان داد جایگاه ارزنده این نهاد در حراست از حقوق شهروندی و مقابله با نقض این حقوق، از منظر جایگاه قرار دادن این نهاد در ذیل شخص اول کشور، زمینه ارتقای استقلال این نهاد و در نتیجه، تضمین حداکثری حقوق شهروندی را فراهم می‌آورد. در بعد ساختاری ایجاد شعب دیوان در استان‌ها و در صورت لزوم شهرستان‌ها، زمینه تحقق اصل در دسترس بودن دادگاه را فراهم می‌کند. افزون‌براین، در بعد ساختاری با حذف برخی ارکان و اصلاح برخی فرایندها می‌توان از اطاله بی‌مورد رسیدگی‌ها که به‌جد ناقض حقوق شهروندی است، ممانعت کرد. در بعد صلاحیتی نیز با توجه به اینکه طرح دعوا در دیوان به‌عنوان نهاد حامی مردم در برابر اشخاص و نهادهای واجد قدرت عمومی یکی از مهم‌ترین شیوه‌های حراست از حقوق شهروندی در اندیشه قانون‌گذار اساسی بوده است، افزودن بر استثنائات صلاحیتی این مرجع قضایی از طریق تصویب قوانین عادی، مقررات دولتی و نیز رویه قضایی آن‌گونه که در نظام کنونی حاکم بر این نهاد مرسوم شده است، به‌صراحت ناقض حقوق شهروندی افراد به شمار می‌آید.

### واژگان کلیدی

حقوق شهروندی، حقوق عامه، ساختار دیوان عدالت اداری، جایگاه دیوان عدالت اداری، صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری.

## مقدمه

حقوق شهروندی به‌عنوان مجموعه‌ای از حق‌ها که در ارتباط میان فرد و دولت به اتباع یک کشور تعلق می‌گیرد، در مفهوم کلان مصادیقی اعم از حقوق بنیادین و اساسی را شامل می‌شود. هرگاه نوع بشر در قلمرو جغرافیایی به‌عنوان تابع قرار می‌گیرد، افزون‌بر برخورداری از حقوق ذاتی و فطری، مستند به قوانین داخلی آن کشور مخاطب حقوق و تکالیف خاصی نیز شمرده و از این‌رو از حقوق خاصی برخوردار می‌شود که این حقوق تحت عنوان حقوق شهروندی شناسایی می‌شوند (پروین، ۱۳۹۵: ۲۴۸). نظر به اهمیت این حقوق، یکی از مهم‌ترین رسالت‌های هر نظام حقوقی-سیاسی صیانت از آن است.

گسترش حکومت‌های مردم‌سالار، توسعه نقش و جایگاه مردم در ایجاد و استمرار حکومت‌ها و دولت‌ها و در نتیجه، لزوم توجه بیش‌ازپیش به حقوق افراد در جامعه سبب شده است تا امروزه میزان توجه و رعایت حقوق شهروندی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین معیارها و استانداردهای سنجش میزان مطلوبیت قوانین جاری و نهادها موجود شمرده شود و در تصویب قوانین جدید مورد توجه قانون‌گذار و در ایجاد نهادهای جدید نیز مدنظر مؤسسان قرار گیرد.

بررسی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با نظام حقوقی پیش از انقلاب اسلامی گویای این واقعیت است که پیش‌بینی دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجعی قضایی برای رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از مأموران و واحدهای دولتی یکی از مهم‌ترین وجوه ممیزه در شیوه صیانت از حقوق شهروندی در نظام جمهوری اسلامی ایران است که از اهمیت صیانت از حقوق شهروندی در اندیشه اصیل انقلاب اسلامی حکایت می‌کند.

مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها تأسیس شده است. نظر به جایگاه رفیع این نهاد در صیانت از حقوق شهروندی، بررسی جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های این نهاد مبتنی بر حقوق شهروندی موضوعی است که می‌تواند ضمن آشکار کردن آسیب‌های این نهاد اساسی، زمینه ارتقا و کارآمدسازی آن را در حوزه حقوق بنیادین و شهروندی در پی داشته باشد.

مبتنی بر مطالب مزبور، پرسش محوری این مقاله این است که جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری تا چه اندازه برای پاسداشت حقوق بنیادین و شهروندی مطلوب است؟ توجه به ساختار متمرکز قضایی این نهاد در تهران، در نگاه نخست مبین این نکته است که مطلوب‌سازی جایگاه این نهاد در حوزه حقوق بنیادین شهروندی نیازمند بازطراحی جایگاه، ساختار و صلاحیت این نهاد در نظام حقوقی ایران است.

به منظور پاسخ به پرسش مطروح در این مقاله، ابتدا به تبیین جایگاه این نهاد و مطلوب‌سازی آن در حراست از حقوق شهروندی پرداخته می‌شود. در بخش دوم، ساختار این نهاد مبتنی بر حقوق شهروندی بررسی می‌شود و در بخش سوم، به بررسی نظم حقوقی حاکم بر صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری مبتنی بر حقوق شهروندی پرداخته می‌شود.

### ۱- جایگاه دیوان و صیانت از حقوق شهروندی

شناسایی حق تظلم‌خواهی برای مردم و امکان دادرسی و پشتیبانی از حقوق فردی و اجتماعی آن‌ها در برابر تعدیات حاکمیت و دیگران از جمله بنیادی‌ترین مشخصه‌های نظام حقوقی-سیاسی مردم‌سالار و عادلانه شمرده می‌شود. این وضعیت افزون‌بر تأمین امنیت قضایی شهروندان، با یکی از مهم‌ترین مبانی بعثت پیامبران که برپایی «عدل و داد» است<sup>۱</sup>، همخوانی دارد و از این رو نه تنها مورد پذیرش، بلکه مورد تأکید و توصیه شرع مقدس نیز هست.

بررسی تاریخ نظام قضایی ایران گواه بر این است که حراست از حق دادخواهی در قالب‌های مختلفی مانند قضاوت شاهان، قضاوت قضات شاهی<sup>۲</sup>، قضاوت مقامات روحانی<sup>۳</sup>، قضاوت قضات منصوب خلفا، استفاده از دو سیستم موازی دادگاه‌های عرفی و دادگاه‌های شرعی<sup>۴</sup> و... ظهور و بروز یافته است. در این میان، موضوع دادخواهی مردم از حاکمیت به‌عنوان بخش خاصی از حق دادخواهی، در نظام حقوقی ایران سابقه‌ای طولانی دارد. دیوان مظالم از جمله مراجع اختصاصی در نظام قضایی ایران است که پیش و پس از ظهور اسلام در ایران و با عناوین مختلف، عموماً به منظور رسیدگی به دعوی دولتی ایجاد شده است.

در نظام حقوقی ایران به‌صراحت در عبارت ذیل اصل ۱۷۳ قانون اساسی که در ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری نیز تکرار شده، جایگاه دیوان عدالت اداری مشخصاً در ذیل رئیس قوه قضائیه

۱- «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ...» (حدید/۲۵).

۲- از جمله این ادوار تاریخی می‌توان به سلسله هخامنشیان اشاره کرد که قضات شاهی برای امر قضا مادام‌العمر انتخاب می‌شدند (امین، ۱۳۹۱: ۹۲).

۳- در این زمینه می‌توان به قضاوت موبدان در عهد ساسانیان اشاره کرد (امین، ۱۳۹۱: ۱۲۰).

۴- در دوران صفویه مانند بسیاری از ادوار تاریخ ایران از جمله دوره ساسانیان، دو سیستم دادگاهی مجزا با مبانی مختلف در صدور احکام قضایی وجود داشت. این دو سیستم عبارت بودند از ۱- دادگاه حکومتی (عرفی): در این سیستم رسیدگی بر مبنای دستورات قضایی حاکمان بود و تحت نظر وزیر قضایی غیرمذهبی (دیوان‌بیگی) اداره می‌شد و ۲- دادگاه شرعی: این دادگاه‌ها تحت نظر حاکم شرع معروف به صدر و بر مبنای احکام شرعی اداره می‌شدند (امین، ۱۳۹۱: ۳۳۹).

ترسیم شده است. مبتنی بر همین حکم، در ماده ۲ قانون یادشده، تعیین تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه است. در ماده ۴ این قانون، تعیین قضات آن اعم از رئیس دیوان در صلاحیت این مقام قرار گرفته است. بنابراین، جایگاه این دیوان هیچ تفاوتی با دیگر محاکم دادگستری ندارد. مبتنی بر این موضوع، اگرچه به لحاظ ماهیت دعاوی مطروح در دیوان و حساسیت این دعاوی که حتی ممکن است دعاوی مردم از ارکان قوه قضائیه مانند رئیس قوه قضائیه را نیز شامل شود، تمهید جایگاه خاص و متمایز از دیگر محاکم دادگستری به منظور صیانت مطلوب این نهاد از حقوق شهروندی و جیه به نظر می‌رسد. به‌رغم این موضوع، در نظام قضایی ایران هیچ‌گونه تمهید ویژه‌ای برای تضمین استقلال جایگاه دیوان عدالت اداری اندیشیده نشده است. در خصوص شیوه مطلوب‌سازی جایگاه دیوان عدالت اداری برای حراست هرچه مطلوب‌تر از حقوق شهروندی، الگوگیری از جایگاه دیوان مظالم به‌عنوان نهادی با سابقه در نظام حقوقی اسلام و ایران مطلوب و شایسته به نظر می‌رسد. بر همین اساس، برخی حقوق‌دانان، نظام حقوقی دیوان مظالم را منبع قابل توجهی برای دیوان عدالت اداری معرفی کرده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۴، ج ۴: ۹۰).

دیوان مظالم از جمله نهادهای قضایی است که تاریخ تطور آن ریشه در سلسله حکومت‌های ایران باستان دارد (ساکت، ۱۳۸۲: ۳۵۴). در سیستم قضایی حکومت‌های ایران در ادوار مختلف، دیوان مظالم از اهمیت و جایگاه خاصی برخوردار بوده است<sup>۱</sup> و تا روزگار نزدیک به مشروطیت نیز اثر آن در ساختار قضایی ایران وجود داشته است. در آخرین تحولات مربوط به دیوان مظالم، در سال ۱۲۷۷، ناصرالدین شاه قاجار دیوان مظالم را به‌عنوان جایگزین دیوان‌خانه عدلیه ایجاد کرد (مدنی، ۱۳۸۲: ۱). در تمایز شیوه اداره دیوان‌خانه عدلیه با دیوان مظالم در عهد ناصرالدین شاه آمده است که دیوان‌خانه عدلیه تحت اشراف وزیر عدلیه اداره می‌شد، اما در دیوان مظالم شخص شاه دادرس مطلق بود (مدنی، ۱۳۸۲: ۱). گفتنی است که در دوره یادشده، دیوان مظالم به‌عنوان عالی‌ترین مرجع دادرس اداری قلمداد می‌شد (لطفی‌نیا، ۱۳۹۵: ۷۹).

در تاریخ اسلام نیز تشکیل این محکمه از سابقه‌ای طولانی برخوردار است (کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۴: ۹۶). نخستین کسی که رسماً اقدام به تشکیل دیوان مظالم یا همان بیت‌المظالم کرده، امام‌علی (علیه‌السلام) بودند که پس از رسیدن به خلافت و با مشاهده جامعه آفت‌زده و به‌دور از سیره و سنت نبوی (صلی‌الله‌علیه و آله)، به‌منظور اصلاح امور، این دیوان را در مدینه تشکیل دادند تا از این طریق به تظلمات مردم از اعمال ظالمانه امرا، حکام و مأموران دولتی رسیدگی شود (کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۴: ۱۲۰). در ادامه حکومت ایشان نیز بر این

۱- به‌منظور بررسی اجمالی تاریخ دیوان مظالم ر. ک به: یوسفی‌فر و دیگران، ۱۳۹۵.

موضوع تأکید شده است. ایشان در بخشی از نامه ۶۰ نهج البلاغه می‌فرمایند «... همانا من سپاهیانم فرستادم که به خواست خدا بر شما خواهند گذشت و آنچه خدا بر آنان واجب کرده [است]، به ایشان سفارش کردم و بر آزار نرساندن به دیگران و پرهیز از هرگونه شرارتی تأکید کرده‌ام. من نزد شما و پیمانی که با شما دارم از آزار رساندن سپاهیان به مردم بیزارم... من پشت سر سپاه در حرکتیم. شکایت‌های خود را به من رسانید و در اموری که لشکریان بر شما چیره شده‌اند که قدرت دفع آن را جز با کمک خدا و من ندارید، به من مراجعه کنید که با کمک خداوند آن را برطرف خواهم کرد اگر خدا بخواهد»<sup>۱</sup>.

پیش‌بینی صلاحیت‌های خاص یادشده برای دیوان مظالم سبب شده است تا از حیث ساختاری این نهاد معمولاً در ساختاری متمایز از دیگر ارکان دادرسی قرار گیرد. در این زمینه، در برخی دوره‌های تاریخی مانند دوره ساسانیان، دیوان مظالم که با عنوان «بارگاه داد» شناخته می‌شد، از دیگر نظامات و سازمان‌های قضایی متمایز بود (امین، ۱۳۹۱: ۱۲۱). در دوره اسلامی نیز دیوان مظالم عموماً به‌عنوان محکمه‌ای در عرض محاکم شرعی بوده که صلاحیت رسیدگی به دعای عرفی اعم از اداری و عمومی را بر عهده داشته است (امین، ۱۳۹۱: ۱۲۱). از سوی دیگر، جایگاه این نهاد از چنان اهمیتی برخوردار بود که به‌منظور حفظ استقلال عمل و اقتدار در این محکمه، اداره این دیوان عموماً بر عهده بالاترین مقام دولت (خلیفه، شاه و...) یا فردی منصوب از سوی وی قرار داشت (کعبی و میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۴: ۹۸).

دیوان مظالم به‌عنوان محکمه‌ای برای رسیدگی به شکایات و تظلمات از عمال و کارگزاران حکومتی، اغلب به‌عنوان ساختاری مستقل از دیگر محاکم و در ذیل شخص اول کشور (شاه یا خلیفه) یا شخص منصوب از جانب او اداره می‌شد. در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران مستند به بند ۱ اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و حل و فصل اختلافات به‌صورت مطلق یکی از وظایف قوه قضائیه قلمداد شده و به‌منظور انجام دادن این مسئولیت در نظام قضایی ایران، محاکم متعدد عمومی و اختصاصی تشکیل شده است. در این ساختار، دیوان عدالت اداری به‌عنوان یکی از محاکم اختصاصی، صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم از مأموران و واحدهای دولتی را بر عهده دارد.

بنا بر آنچه گفته شد، تردیدی نیست که دیوان مظالم در نظام قضایی ایران و اسلام نسبت به جایگاه دیوان عدالت اداری در نظام قضایی جمهوری اسلامی ایران از استقلال بیشتری برخوردار

۱- «... فَإِنِّي قَدْ سِيرْتُ جُنُودًا هِيَ مَارَةٌ بِكُمْ إِنْ شَاءَ اللَّهُ؛ وَ قَدْ أَوْصِيَهُمْ بِمَا يَجِبُ لِلَّهِ عَلَيْهِمْ مِنْ كَفِّ الْأَذَى وَ صَرْفِ الشَّدَا، وَ أَنَا أَبْرَأُ إِلَيْكُمْ وَ إِلَيَّ ذِمَّتُكُمْ مِنْ مَعْرَةِ الْجَيْشِ... وَ أَنَا بَيْنَ أَظْهَرِ الْجَيْشِ، فَارْفَعُوا إِلَيَّ مِظَالِمَكُمْ وَ مَا عَرَاكُمْ مِمَّا يَعْزُبُكُمْ مِنْ أَمْرِهِمْ وَ مَا لَا تُطِيقُونَ دَفْعَهُ إِلَّا بِاللَّهِ وَ بِي، فَأَنَا أُغَيِّرُهُ بِمَعُونَةِ اللَّهِ إِنْ شَاءَ اللَّهُ».

است و در الگوی دیوان مظالم، این امکان وجود دارد که این دیوان بتواند با استقلال حداکثری حتی به تظلمات مردم از عمال و کارگزاران نظام قضایی هم رسیدگی کند. براین اساس، به منظور استقلال مطلوب دیوان عدالت اداری می‌توان با الگوگیری از جایگاه دیوان مظالم، این نهاد را از ساختار قضایی کشور مستقل و در ذیل شخص رئیس کشور (مقام رهبری) تعبیه و طراحی کرد تا از این رهگذر این نهاد نه تنها به دعای مردم علیه مقامات و نهادهای دولتی با استقلال عمل بیشتری اقدام کند، بلکه امکان رسیدگی به تظلمات مردم از دستگاه و مقامات قضایی را توأم با استقلال کامل و بدون ایجاد شبهه جانب‌داری و نقض استقلال قضایی فراهم کند.

## ۲- ساختار دیوان عدالت اداری و تضمین حقوق شهروندی

بررسی همه ابعاد ساختاری دیوان عدالت اداری بر مبنای حقوق شهروندی زوایا و وجوه مختلفی دارد که بررسی همه آنها از حوصله این بحث خارج است. نظر به اینکه حق در دسترس بودن دادگاه تأثیر زیادی بر حق بنیادین دادخواهی شهروندان دارد و این مهم در نظام حقوقی حاکم بر دیوان عدالت اداری مغفول مانده است، در این بخش ابتدا این موضوع را بررسی می‌کنیم و در ادامه، تحولات ساختار داخلی دیوان را از منظر حقوق شهروندی مورد تحقیق قرار می‌دهیم.

### ۲-۱- اصل در دسترس بودن دادگاه و ساختار دیوان عدالت اداری

اصل در دسترس بودن دادگاه از جمله مهم‌ترین اصول دادرسی منصفانه و ابزاری مهم در تحقق حق دادخواهی به‌عنوان یکی از حقوق بنیادین شمرده می‌شود. فلسفه اساسی بودن این اصل در این نکته نهفته که تضمین بسیاری از حقوق بنیادین منوط به اجرای کامل این اصل در جامعه است. مقصود از اصل در دسترس بودن دادگاه این است که همه افراد جامعه برای احقاق حق خود محکمه صالح را بدون صعوبت در کمترین فاصله جغرافیایی و مکانی در اختیار داشته باشند. به‌یقین در دسترس نبودن دادگاه در بسیاری موارد سبب می‌شود که صاحب حق از حقوق خود که مورد تعرض قرار گرفته است، منصرف شود. بر اساس اهمیت این اصل، برای هر نظام حقوقی لازم است تا مقدم بر همه اصول دادرسی ترتیبی اتخاذ کند تا همه افراد جامعه برای احقاق حقوق خود محاکم صالح را در اختیار داشته باشند. در غیر این صورت ضمن مخدوش شدن حق دادخواهی در بسیاری موارد، زمینه تحقق و اجرای سایر اصول دادرسی منصفانه ایجاد نخواهد شد.

نظر به اهمیت این موضوع، اصل ۳۴ قانون اساسی ضمن تأکید بر حق دادخواهی، حق دسترسی به دادگاه صالح را به‌عنوان یکی از حقوق ملت شناسایی و در تبیین این حق مقرر کرده است که همه افراد ملت حق دارند دادگاه‌های صالح را در دسترس داشته باشند. مستند به منطوق اصل ۳۴

قانون اساسی و به صورت خاص واژگان «دادگاه‌های صالح» و «این گونه دادگاه‌ها»، همه افراد باید به منظور دادخواهی، همه انواع دادگاه‌ها را به تناسب صلاحیت در دسترس داشته باشند. بنابراین، صرف در دسترس بودن دادگاه عمومی، حق دسترسی به دادگاه را برای افراد به صورت تام محقق نمی‌کند، بلکه برای تحقق این مهم همه دادگاه‌ها باید به تناسب صلاحیت (اعم از اختصاصی و عمومی) در دسترس افراد قرار داشته باشند تا افراد بتوانند به فوریت و بدون مانع و به سهولت حق دادخواهی خود را اعمال کنند.

در نظام حقوقی ایران با توجه به تفکیک عمده دعاوی اداری از دیگر دعاوی و پیش‌بینی صلاحیت رسیدگی به این دعاوی برای دیوان عدالت اداری، اصل در دسترس بودن دادگاه شامل دیوان عدالت اداری نیز می‌شود؛ با این شرح که افراد جامعه به منظور دادخواهی در برابر اعمال و اقدامات واحدها و مأموران دولتی باید دادگاه صالح برای این مهم (دیوان عدالت اداری) را در دسترس داشته باشند. مستند به ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۱</sup> که مفاد آن تکرار ماده ۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵<sup>۲</sup> است، دیوان عدالت اداری در تهران مستقر است. بنابراین، صلاحیت محلی این محکمه کل کشور را شامل می‌شود. جالب توجه اینکه، به رغم قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ و قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ که تشکیل دیوان عدالت اداری را تنها در تهران پیش‌بینی کرده‌اند، در ماده ۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، امکان ایجاد شعب این نهاد در خارج از تهران پیش‌بینی شده بود.<sup>۳</sup> بنابراین، از این نظر قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ با مبانی دادرسی منصفانه و حقوق شهروندی هماهنگی بیشتری داشته است. مبتنی بر مطالب یادشده در نظم حقوقی کنونی ایران دیوان عدالت اداری مصداق کامل نقض حق در دسترس بودن دادگاه به عنوان یکی از مهم‌ترین حقوق شهروندی شمرده می‌شود.

در راستای حل ایراد مطرح‌شده، در سال‌های اخیر تلاش‌های تقنینی متعددی برای تحقق اصل در دسترس بودن دیوان عدالت اداری صورت گرفته است. از جمله مهم‌ترین این تلاش‌ها می‌توان

۱- دیوان در تهران مستقر است و متشکل از شعب بدوی، تجدیدنظر، هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی است.

تشکیلات قضایی، اداری و تعداد شعب دیوان با تصویب رئیس قوه قضائیه تعیین می‌شود.

۲- «دیوان عدالت اداری که در این قانون «دیوان» نامیده می‌شود، در تهران مستقر می‌باشد. تعیین تعداد شعب دیوان به پیشنهاد رئیس دیوان و تصویب رئیس قوه قضائیه است.»

۳- «دیوان دارای ده شعبه خواهد بود. هر شعبه دارای دو عضو عبارت از یک رئیس یا علی‌البدل رئیس و یک مشاور مگر در موارد بند الف از ماده ۱۱ این قانون که دو مشاور لازم است و در هر حال رأی نهایی با رئیس یا علی‌البدل رئیس شعبه می‌باشد. رئیس شعبه اول سمت ریاست کل دیوان را خواهد داشت [و] از دیوان شعب در تهران و جاهای دیگر منوط به نظر شورای عالی قضایی است.»

به تشکیل دفاتر اداری دیوان عدالت اداری در استان‌ها اشاره کرد.

در خصوص دفاتر اداری دیوان همچنان که از عنوان این دفاتر نیز استنباط می‌شود، این واحدها تنها برای برخی امور اداری مقدماتی<sup>۱</sup> و اجرایی<sup>۲</sup> مانند پذیرش و ثبت دادخواست و درخواست‌های مربوط به دیوان عدالت، ابلاغ آرای صادره از دیوان در حوزه مربوط، انجام دادن دستورات واحد اجرای احکام دیوان در آن حوزه و... ایجاد شده‌اند. این دفاتر به‌هیچ‌روی صلاحیت ورود محتوایی و صدور حکم و اظهار نظر درباره پرونده‌های مطروح را ندارند (مشهدی، ۱۳۹۵: ۷۸). نظر به ماهیت و صلاحیت‌های مقرر برای دفاتر استانی دیوان، نکات زیر در خصوص این دفاتر شایسته توجه است.

**اولاً،** مستند به صدر ماده ۶ قانون دیوان عدالت اداری، دفاتر استانی در راستای اصل در دسترس بودن دیوان و به منظور تحقق غایت بخشی از مفاد اصل ۳۴ قانون اساسی (دسترسی مردم به دادگاه صالح) ایجاد شده‌اند، اما با توجه به صلاحیت‌های مقرر برای این دفاتر، تأسیس این واحدها محقق‌کننده اصل در دسترس بودن دیوان نبوده است. با این تفصیل که ایجاد این دفاتر تنها به صورت بسیار محدودی به تمرکززدایی اداری منجر شده و به‌هیچ‌روی تمرکززدایی قضایی از این نهاد را در پی نداشته است (مشهدی، ۱۳۹۵: ۷۸)؛ البته در شرایط کنونی با توجه به پیش‌بینی امکان پست دادخواست و نیز طرح دعوا از طریق دفاتر خدمات قضایی (موضوع ماده ۲۳ قانون دیوان)<sup>۳</sup> عملاً این بعد از عملکرد دفاتر استانی دیوان نیز مانند صلاحیت ابلاغ آرا بلاوجه شده است تا اندازه‌ای که در تبصره الحاقی به ماده ۶ یادشده - مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰- امکان انحلال این دفاتر توسط رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شده است.

**ثانیاً،** نظر به اینکه در ماده ۶ یادشده صلاحیت‌های اداری دفاتر استانی دیوان به صورت موردی احصا شده است، این دفاتر حتی صلاحیت بررسی مدارک، دادخواست‌ها و درخواست‌های ارسالی به دیوان را ندارند. بنابراین، ایجاد این دفاتر در کاهش فرایند دادرسی نیز فاقد هرگونه

۱- در فرایند دادرسی، امور اداری مقدماتی به اعمالی اطلاق می‌شود که زمینه رسیدگی و صدور رأی را فراهم می‌آورد. از این امور می‌توان به دریافت و ثبت دادخواست یا شکواییه و بررسی کامل بودن اسناد و مدارک اشاره کرد.

۲- امور اجرایی در فرایند دادرسی به اموری گفته می‌شود که پس از صدور رأی و برای اجرای آن انجام می‌شود. از این امور می‌توان به ابلاغ دادنامه به طرفین اشاره کرد.

۳- «دادخواست و ضمیمه آن باید به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه تهیه شود. این اوراق و همچنین، اوراق مربوط به رفع نقص و تکمیل دادخواست، باید به وسیله پست سفارشی یا پست الکترونیکی دیوان یا ثبت در پایگاه الکترونیکی به دبیرخانه دیوان ارسال یا به دبیرخانه دیوان یا دفاتر اداری آن مستقر در مراکز استان‌ها تسلیم گردد...».

نقش و جایگاهی است. مبتنی بر این نکته، کمترین موضوعی که شایسته است در صلاحیت این دفاتر قرار گیرد تا این دفاتر در تسریع فرایند دادرسی مؤثر باشند، صلاحیت بررسی دادخواست و درخواست‌ها و در صورت نقص، رد یا اعلام اخطار رفع نقص به خواهان است؛ موضوعی که مستند به مواد قانون دیوان از جمله ماده ۲۸ در صلاحیت مدیر دفتر شعب و هیئت عمومی قرار گرفته است.

## ۲-۲- فعال‌سازی نظارت دیوان و تضمین حقوق شهروندی

در سیر تطور تاریخ، جایگاه و نقش دولت‌ها در زندگی اجتماعی تحولات گسترده‌ای را پشت سر گذاشته است. این تحولات در قالب نظریه‌های دولت ژاندارم<sup>۱</sup>، دولت رفاه<sup>۲</sup> و... تحلیل و تبیین شده است. در عصر حاضر با پیدایش دولت‌های تنظیم‌گر، نقش مقررات در تنظیم امور و شیوه جریان آن در جامعه از اهمیتی دوچندان برخوردار شده است. مبتنی بر این تحول، یکی از مهم‌ترین ابزارهای تحقق یا نقض حقوق شهروندی در جامعه، مقررات مصوب دولت است. در نظام حقوقی ایران به‌رغم پیش‌بینی مقامات و مراجع مختلف مقررہ‌گذار، نظارت بر این مقررات با معایب و نقایص زیادی همراه است. این موضوع یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های نقض حقوق شهروندی در ایران شمرده می‌شود.

در نظم حقوقی ایران شیوه مختلف نظارت بر مقررات دولتی پیش‌بینی شده است، اما با نقایص موجود در هر کدام از این شیوه‌ها، پایش لازم و کافی مقررات در نظم حقوقی ایران انجام نمی‌شود. برای مثال، مستند به اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، رئیس مجلس صلاحیت نظارت خودکار بر مقررات را یافته، اما این نظارت با معایب مختلفی مانند عدم تخصص کافی این مقام برای این موضوع، تحدید صلاحیت این مقام به نظارت بر مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های مرکب از چند وزیر و عدم صلاحیت این مقام در بررسی مقررات بر مبنای قانون اساسی همراه است. افزون‌براین، مستند به اصل ۱۷۳، نظارت دیوان عدالت اداری بر مقررات دولتی پیش‌بینی شده، اما نقض اساسی نظارت این نهاد بر مقررات دولتی تاکنون انفعالی بودن نظارت این نهاد بر مقررات دولتی بوده است.

در اصلاحات مورخ ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ قانون دیوان عدالت اداری در ماده ۱۲۰ پیش‌بینی شده است

۱- مبتنی بر این نظریه که آدام اسمیت طرح کرده، حوزه فعالیت دولت در جامعه بسیار محدود و مضیق پیش‌بینی شده است؛ با این توضیح که در این اندیشه عموماً دولت در حوزه تأمین امنیت و دفاع ملی، دادگستری و قضا و تضمین آزادی‌های فردی و اجتماعی دارای صلاحیت شناخته شده است (بادامچی، ۱۳۹۶).

۲- برای مطالعه بیشتر در خصوص «دولت رفاه» و انواع آن ر. ک به: پرکت، ۱۳۸۹.

که رئیس دیوان یکی از معاونان قضایی خود را به منظور حفظ حقوق عامه و جلوگیری از تضییع آن، طرح شکایت از تصمیمات و اقدامات ناقض حقوق عامه و شناسایی آیین‌نامه‌ها، مقررات و نظامات مربوط به حقوق عامه که مغایر قانون یا شرع تصویب شده است، خارج از صلاحیت مقام وضع‌کننده و... تعیین کند. تعبیه و طراحی این معاونت در ساختار دیوان عدالت اداری تحولی مطلوب و گامی مفید در صیانت از حقوق شهروندی به شمار می‌آید، اما آگاهی معاونت مزبور از مقررات مربوط به حقوق عامه منوط به بارگذاری مقررات مصوب در پایگاه الکترونیکی دیوان شده که چنین پایگاهی هنوز ایجاد نشده است. بنابراین، این حکم عملیاتی نشده و جلوگیری نقض حقوق شهروندی از این مجرا محقق نشده است.<sup>۱</sup> نکته دیگر در خصوص این معاونت این است که با توجه به کثرت مقامات و نهادهای مقررگزار در بعد ساختاری این معاونت، پیشنهاد می‌شود تا برای هر نهاد مقررگزار در این معاونت، گروه دادیاری مجزایی تشکیل شود (برای مثال، گروه دادیاری مربوط به شوراهای محلی، گروه دادیاری هیئت وزیران، گروه دادیاری شوراهای اداری و...) تا این گروه ضمن رصد مقررات این نهادها، مقرراتی را که ناقض حقوق شهروندی و قانون یافتند، به همراه گزارش توضیحی مبنی بر مستندات مغایرت و اشکالات مصوبه تصویبی، با نظر معاون حقوق عامه دیوان برای رسیدگی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ارجاع دهند. با ارجاع گزارش به هیئت عمومی دیوان، نماینده‌ای از طرف معاونت مزبور برای تشریح این موضوع در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز دفاع از گزارش ارسالی بدون حق رأی حاضر می‌شود و گزارش ارجاعی و تنظیمی را برای اعضای هیئت تشریح می‌کند.

پیاده کردن این پیشنهاد در نظم حقوقی کشور نه تنها سبب می‌شود مقررات همه نهادهای مقررگزار زیر چتر نظارتی دیوان عدالت اداری قرار گیرد، بلکه نفس وجود این ساختار سبب مذاقه نهاد و مقام مقررگزار در وضع مقررات و درنهایت، رعایت بیش‌ازپیش حقوق شهروندی در وضع مقررات خواهد بود.

### ۲-۳- فرایندهای داخلی دیوان و تضمین حقوق شهروندی

اجرای عدالت هدف نهایی و اصیل قوه قضائیه و قضات دادگاه‌هاست، اما زمان تحقق این موضوع نیز برای نظام قضایی به‌ویژه اصحاب دعوا از اهمیت دوچندان برخوردار است. اهمیت زمان احقاق حق در برخی موارد کمتر از نفس احقاق حق نیست. براین اساس، هر نظام حقوقی را ضروری است

۱- برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به: غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۲). صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری، فصلنامه دولت و حقوق، سال ۴، شماره ۲ (پیاپی ۱۲)، صص. ۳۸-۲۹.

تا همچنان که در احقاق عدالت جسور باشد، در سیر تحقق این مهم نیز چابکی لازم را داشته باشد. به‌رغم اهمیت این موضوع، برخی فرایندهای ایجادشده در دیوان ناقض این اصل اساسی حقوق شهروندی است. از جمله مهم‌ترین ساختارهای ناقض این مهم می‌توان به تأثیر تشکیل هیئت‌های تخصصی و نظارت شرعی و قانونی رئیس قوه و رئیس دیوان بر آرای قطعی اشاره کرد.

**- نظارت رئیس دیوان و رئیس قوه بر آرای قطعی:** در نظم حقوقی ایران رئیس قوه قضائیه و رئیس دیوان دارای صلاحیت قضایی هستند، اما به‌یقین تعبیه این مهم در نظم حقوقی به‌منظور اجرای بیش‌ازپیش عدالت است و ترسیم این صلاحیت برای رئیس قوه در قانون اساسی به‌هیچ‌روی نافی این موضوع نیست که شیوه ظهور و بروز این مهم در نظم حقوقی نمی‌تواند مغایر با اصول دادرسی یا مانعی در راستای احقاق به‌موقع حق یا مغایر با مصلحت سیستم قضایی کشور باشد. الگوی طراحی‌شده برای ظهور و بروز صلاحیت قضایی رئیس قوه قضائیه در قانون دیوان عدالت اداری فارغ از اینکه با برخی اصول دادرسی از جمله استقلال قاضی، اعتبار امر مختوم و... همخوانی ندارد، زمینه اطاله بیش‌ازپیش دادرسی را نیز فراهم کرده است. بنا بر اهمیت و لزوم احقاق عدالت در نظم حقوقی ایران، مراحل متعدد دادرسی در همه پرونده‌ها اعم از پرونده‌های کیفری، مدنی و اداری پیش‌بینی شده است تا نظام حقوقی با حساسیت کافی این مهم را به سرانجام رساند. براین‌اساس، اصل بر این است که در پرونده‌های مختوم به رأی قطعی و نهایی، عدالت محقق شده و صاحب حق به حق خود رسیده است. از این‌رو افزودن مراحل زائد بر مراحل عادی دادرسی یا باید حذف شود یا در صورت وجود باید به کمترین این مراحل بسنده شود. بر مبنای این مقدمه با توجه به غیرعادی بودن اعاده پرونده‌ای که منجر به صدور رأی قطعی و نهایی شده است، از سوی رئیس قوه قضائیه برای رسیدگی مجدد نباید روزبه‌روز و با تصویب قوانین این صلاحیت را چنان برجسته و گسترده کنیم که در سیر دادرسی همه موضوعات و پرونده‌ها پس از طی سیر طبیعی و عادی دادرسی بار دیگر از این مرحله فوق‌العاده نیز استفاده کنند. توجه به شیوه تعبیه و طراحی این موضوع در قانون دیوان از جمله توسعه مصادیق و پرونده‌های تحت شمول صلاحیت قضایی رئیس قوه قضائیه و قرار دادن رئیس دیوان در عرض رئیس قوه قضائیه با صلاحیتی مشابه نشان می‌دهد که این موضوع در تصویب این قانون نادیده انگاشته شده است! افزون‌براین، پیش‌بینی غیراصولی برخی صلاحیت‌های قضایی برای رئیس دیوان در قانون دیوان نیز با نظام حقوقی و حراست از حقوق شهروندی تناسبی ندارد.<sup>۲</sup>

۱- برای مطالعه بیشتر در این خصوص ر. ک به: پروین و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۷.

۲- برای مطالعه بیشتر ر. ک به: آئینه‌نگینی، حسین (۱۴۰۲). تأملی بر صلاحیت‌های رئیس دیوان عدالت اداری؛ موضوع ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری، فصلنامه دولت و حقوق، سال ۴، شماره ۲ (پیاپی ۱۲)، صص. ۵۸-۴۲.

- **پیش‌بینی هیئت‌های تخصصی در دیوان:** هیئت‌های تخصصی دیوان مستند به ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری، مرکب از حداقل ۱۵ نفر از قضات دیوان است و اموری که مطابق قانون در صلاحیت هیئت عمومی دیوان است، ابتدا به این هیئت‌ها ارجاع می‌شود. مستند به این ماده، در نتیجه بررسی و رسیدگی موضوع در هیئت، در صورتی که نظر اکثریت مطلق هیئت تخصصی بر قبول شکایت و ابطال مصوبه باشد، پرونده به همراه نظریه هیئت برای اتخاذ تصمیم به هیئت عمومی ارسال می‌شود و تنها در صورتی که نظر سه‌چهارم اعضای هیئت تخصصی بر رد شکایت باشد، رأی به رد شکایت صادر می‌کند. همچنین، مستند به بند ب ماده مزبور، هرگاه رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان ظرف بیست روز از ابلاغ آرای هیئت تخصصی به رأی صادره اعتراض داشته باشند، در این صورت موضوع برای رسیدگی به هیئت عمومی ارجاع می‌شود. افزون‌براین، مستند به ماده ۹۱ قانون دیوان (اصلاحی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰) نیز این امکان برای رئیس قوه قضائیه، رئیس دیوان و بیست نفر از قضات دیوان ایجاد شده است که بدون محدودیت زمانی به آرای قطعی این هیئت‌ها اعتراض کنند. توجه به احکام مزبور مبین و مؤید این نتیجه است که در بسیاری موارد، هیئت تخصصی نه‌تنها زمینه تسریع در احقاق حقوق را فراهم نکرده، بلکه در بسیاری موارد ایجاد این هیئت‌ها موجبات اطاله بیش‌ازپیش دادرسی در دیوان را فراهم کرده است که از این منظر ناقض حقوق شهروندی شمرده می‌شود. بنابراین، برای جمع میان دو مطلوب رسیدگی اختصاصی و نیز جلوگیری از اطاله دادرسی به نظر می‌رسد با الگوگیری از ساختار دیوان عالی کشور می‌توان هیئت‌های تخصصی دیوان را مرجع نهایی رسیدگی به شکایت از مقررات و نظامات دولتی قرار داد و هیئت عمومی را تنها برای مواردی مانند صدور رأی وحدت رویه تشکیل داد.

### ۳- صلاحیت‌های دیوان عدالت و حراست حقوق شهروندی

تضییع حقوق اشخاص در جامعه ممکن است ناشی از اعمال افراد حقیقی یا حقوقی باشد. در میان اشخاص حقوقی نیز تضییع حقوق ممکن است توسط نهادهای دولتی-حاکمیتی یا دیگر اشخاص حقوقی صورت گیرد. بر همین اساس، مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به بخشی از دعاوی مردم علیه دولت، دیوان عدالت اداری تأسیس شده است. این اصل در خصوص فلسفه تأسیس دیوان مقرر کرده است «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیار و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند». توجه به عبارات و واژگان به‌کاررفته در متن اصل ۱۷۳ می‌تواند مبین اراده

قانون‌گذار در استفاده از واژه «دولتی» باشد؛ توضیح اینکه، نحوه انشای این اصل و استفاده از الفاظی چون «تظلمات»، «اعتراضات» و «شکایات» حکایت از ماهیت حمایتی این اصل دارد. بنابراین، در این اصل و به تبع آن، در مفاد قوانین عادی مانند مواد ۱۰ و ۱۲ دیوان عدالت اداری که مبین و شارح این واژه در قانون عادی هستند، اصطلاح «دولتی» را باید به گونه‌ای تفسیر کرد که اقدامات، تصمیمات و مصوبات هر مرجع و مقامی را که به نوعی به دولت در معنای هیئت فرمانروا و اعم از قوه مجریه مرتبط است، شامل شود؛ زیرا هرگاه این نهادها در موضع استفاده از قدرت عمومی باشند، لزوم حمایت از افراد جامعه به دلیل عدم تناسب میان دو طرف رابطه (دولت و افراد) ضروری است. در غیر این صورت احتمال نادیده گرفتن و تضییع حقوق افراد وجود دارد.

واژه «دولت» از جمله مفاهیم چندمعنای قانون اساسی است. تبیین مفهومی-مصادیقی این واژه به جد بر شمول و دایره مفهومی و مصادیقی اصول و احکام قانون اساسی تأثیرگذار است.<sup>۱</sup> از جمله اصولی که تبیین قلمرو مفهومی آن به تعیین مفهوم واژه «دولت» گره خورده، اصل ۱۷۳ قانون اساسی است. از بین فروض موجود درباره مفهوم «دولت»<sup>۲</sup> در این اصل، دو فرض (دولت= قوه مجریه و دولت= حاکمیت و قوای حاکم) قابل تصور و ترسیم است. اهمیت تبیین این واژه آنگاه روشن می‌شود که بدانیم هرگاه مفهوم دولت در این اصل را محدود و محصور در قوه مجریه بدانیم، رسیدگی به شکایت از نهادهای خارج از قوه مجریه از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خارج خواهد شد، اما در صورتی که این مفهوم را به معنای نهادهای حاکمیتی بدانیم، به این معناست که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایت از همه نهادهای حاکمیتی و دارای قدرت عمومی را داراست. به دیگر سخن، تعیین گستره مفهومی و مصادیقی واژه دولتی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به معنای تعیین گستره و مصادیق اشخاص خواننده در دیوان عدالت اداری است. دلیل دیگر برای اثبات این مدعا، تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری<sup>۳</sup> است. در این تبصره ماده که عبارت اخیری و متن اجرایی بخشی از مفاد اصل ۱۷۳ قانون اساسی است، تصمیمات و مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس قوه قضائیه، شورای عالی امنیت ملی و مجلس خبرگان رهبری از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان استثنا شده است. هر آینه پیداست که این

۱- برای مطالعه مفاهیم دولت در اصول قانون اساسی ر. ک به: استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۸۵-۴۹ و نورایی، ۱۳۹۴.

۲- واژه دولت در ادبیات حقوقی در مفاهیمی مانند دولت-کشور، قوای حاکم و طبقه حکمران، قوه مجریه و هیئت دولت استفاده می‌شود.

۳- رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

نهادهای به‌هیچ‌وجه در شمول «دولت» به معنی قوه مجریه قرار ندارند. بنابراین، اگر در این ماده واژه «دولت» را به معنی قوه مجریه بپنداریم، نتیجه این خواهد شد که اقدام قانون‌گذار در الحاق این تبصره به ماده ۱۲ قانون یادشده موضوعی عبث و بیهوده باشد؛ زیرا بنا بر فرض، این نهادها تخصصاً از شمول واژه «دولتی» و به تبع آن، نظارت هیئت عمومی دیوان خارج بوده‌اند و نیازی به تذکر این مسئله در این تبصره نبوده است. بر اساس مفاد این تبصره به‌خوبی مشخص است که قانون‌گذار لفظ «دولتی» را در این ماده در مفهوم عام کلمه مدنظر داشته است و بر این مبنا، موارد یادشده در تبصره ماده ۱۲ این قانون را که همگی نهادهایی خارج از قوه مجریه هستند، از شمول نظارت هیئت عمومی دیوان خارج کرده است. به‌عبارت‌دیگر تناسب میان مستثنی و مستثنی منه در این ماده زمانی برقرار می‌شود که واژه «دولت» در این ماده را به مفهوم حاکمیت در نظر بگیریم. در غیر این صورت مستثنی (مراجع مندرج در تبصره) فاقد هرگونه ارتباط و تناسبی با مستثنی منه (واژه دولت) خواهد بود. بر این مبنا، منطقی این است که واژه دولتی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی را در مفهوم عام قوا و نهادهای حاکم بدانیم.

به‌رغم تحلیل مزبور، سیر تحول نظام حقوقی ایران در این خصوص حاکی از تضییق مستمر مفهوم کلیدواژه «دولتی» در اصل ۱۷۳ و به تبع، تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری است. تحدید صلاحیت دیوان عدالت اداری در قوانین مرتبط با این نهاد در واقع تحدید مفهوم کلیدواژه «دولتی» مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و در نتیجه، ناقض حقوق شهروندی به شمار می‌آید. تحدید صلاحیت دیوان در نظم حقوقی ایران نه تنها به وسیله قانون و قانون‌گذار، بلکه در برخی موارد از طریق مصوبات دیگر نهادها و حتی رویه قضایی ایجاد شده است. از جمله مهم‌ترین استثنائات قانونی صلاحیت دیوان می‌توان به تبصره ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری اشاره کرد که رسیدگی به شکایت از مقررات نهادهایی مانند شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، رئیس قوه قضائیه و مجلس خبرگان را از قلمرو صلاحیت دیوان مستثنا کرده است. نمونه تحدیدات صلاحیت دیوان به‌موجب مقرر را می‌توان مصوبه شماره ۷۴۷۴/دش مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی دانست که به‌موجب آن، آرای نهایی و قطعی صادره در هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و دیگر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب از جمله تصمیمات و آرای نهایی هیئت‌های امناء، هیئت‌های ممیزه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و... قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و دیگر مراجع قضایی نخواهد بود.<sup>۱</sup> افزون‌بر موارد

۱- مصوبه شماره ۷۴۷۴/دش مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۱: «شورای عالی انقلاب فرهنگی در جلسه ۶۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۰۶/۱۲، بنا به پیشنهاد مورخ ۱۳۸۷/۰۵/۱۲ معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه و دیوان عدالت اداری، ماده واحده

مزبور، به‌موجب رویه قضایی نیز نظارت قضایی بر موضوعات مختلف از شمول صلاحیت دیوان مستثنا شده است از جمله مهم‌ترین این مصادیق می‌توان به نفی صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایت علیه سازمان نظام مهندسی و کانون وکلا (به‌موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۳/۱۳۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درباره عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه سازمان نظام مهندسی و رأی شماره ۸۸/۸۶۱ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۰۴ هیئت عمومی با موضوع شکایت از مصوبات کانون‌های وکلای تهران و قزوین)، مصوبات شوراهای اسلامی روستا (برای مثال رأی وحدت رویه شماره ۱۱۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۰ هیئت دیوان عدالت با موضوع شکایت از دستورالعمل‌های اخذ عوارض محلی شورای اسلامی و دهیاری‌های تابعه بخش مرکزی رفسنجان) و قراردادهای اداری (برای مثال رأی وحدت رویه شماره ۵۹ مورخ ۱۳۷۱/۰۴/۳۰ دیوان عدالت اداری) اشاره کرد.

### نتیجه‌گیری

بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌خوبی مبین و مؤید رویکرد مترقی نظام جمهوری اسلامی در شناسایی و صیانت از حقوق شهروندی است. نظر به اهمیت حراست از حقوق شهروندان در اندیشه قانون‌گذار اساسی در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به‌عنوان

---

«خروج تصمیمات صادره از هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی از شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی» را به شرح زیر تصویب کرد.

ماده واحده: آن دسته از تصمیمات و آرای نهایی و قطعی صادره در هیئت‌ها و کمیته‌های تخصصی فعال در وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و دانشگاه‌ها و سایر مراکز آموزشی و پژوهشی مصوب از جمله تصمیمات و آرای نهایی هیئت‌های امناء، میزبه و انتظامی اساتید و کمیته انضباطی دانشجویان و همچنین، تصمیمات و آرای نهایی درخصوص بازنشستگی، ارتقا، ارزیابی و پذیرش علمی، بورس دانشجویان و فرصت مطالعاتی که صرفاً در رابطه با امور و شئون تخصصی علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده باشد، قابل شکایت و رسیدگی در دیوان عدالت اداری و سایر مراجع قضایی نخواهد بود.

تبصره: در هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی هیئتی به‌عنوان مرجع نهایی به‌منظور تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات اساتید و دانشجویان از آرا و تصمیمات هیئت‌ها و کمیته‌های مذکور در ماده واحده فوق که در امور و شئون علمی، آموزشی و پژوهشی صادر شده و همچنین، به‌منظور نظارت بر نحوه رسیدگی در این هیئت‌ها و کمیته‌ها تشکیل می‌شود. ترکیب اعضا و وظایف و اختیارات هیئت موضوع این تبصره، به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهد رسید.

مرجع اختصاصی قضایی به منظور رسیدگی به تظلمات و شکایات مردم از مأموران و واحدهای دولتی تأسیس شده است. جایگاه این دیوان در نظام حقوقی قضایی ایران به اندازه‌ای است که می‌توان این نهاد را برآمده از نهاد دیوان مظالم در سابقه قضایی اسلام و ایران دانست. نظر به اهمیت این نهاد در حراست از حقوق شهروندان در ایران، در این مقاله مبتنی بر حقوق شهروندی، جایگاه، صلاحیت‌ها و ساختار این نهاد مورد مذاقه قرار گرفت. بررسی‌های انجام شده نشان داد که به‌رغم اهمیت دیوان عدالت اداری در حراست از حقوق شهروندی، مطلوب‌سازی این بعد مهم از صلاحیت دیوان منوط به اصلاحاتی در جایگاه، ساختار و صلاحیت‌های این نهاد است.

در بعد جایگاه دیوان عدالت اداری نظر به اینکه اولاً، رسیدگی به تظلمات مردم از نهادها و مأموران دولتی استقلال خاص و مضاعفی را برای دیوان می‌طلبد و ثانیاً، برخی از موارد نقض حقوق شهروندی توسط قوه قضائیه و ارکان آن صورت می‌پذیرد، رسیدگی به این موارد در دیوان عدالت اداری به‌عنوان رکنی از قوه قضائیه به‌رغم اصل استقلال قاضی، شائبه جانب‌داری و بی‌طرفی دیوان را به ذهن متبادر می‌کند. بنابراین، مبتنی بر جایگاه دیوان مظالم پیشنهاد شد تا در اصلاحات قانون اساسی این نهاد در ذیل شخص اول دولت یعنی مقام رهبری پیش‌بینی شود.

در بعد ساختاری نیز نظر به نظم حقوقی ایران، پیش‌بینی معاونت حقوق عامه در دیوان تا حدودی می‌تواند نقیصه عدم نظارت فعال دیوان بر مقررات دولتی را برطرف کند، اما تا زمان ایجاد سامانه موضوع ماده ۱۲۰ قانون دیوان، همچنان نقیصه عدم نظارت فعال دیوان بر مقررات دولتی وجود دارد. افزون‌براین، در حوزه ساختاری ایجاد شعب دیوان در استان‌ها در راستای اصل در دسترس بودن دادگاه و نیز حذف ساختارها و فرایندهای موجب اطاله دادرسی در دیوان پیشنهاد شد.

در بعد صلاحیتی نیز نظر به اینکه ایجاد و پیش‌بینی دیوان عدالت اداری در قانون اساسی به‌منظور تظلم‌خواهی مردم از دولت است، از این‌رو این نهاد به‌عنوان نهاد حامی طرف ضعیف دعوا در برابر طرفی که از قدرت عمومی برخوردار است، شمرده می‌شود. براین‌اساس، هرچه از صلاحیت این نهاد به‌موجب قوانین و مقررات و رویه استثنا شود، در واقع، زمینه نقض و عدم تحقق مطلوب صیانت از حقوق شهروندی فراهم شده است. از این منظر به‌رغم کلیت و اطلاق صلاحیت دیوان در قانون اساسی به‌منظور رسیدگی به تظلمات مردم از اعمال اداری دولت، اما در قوانین عادی و مقررات موضوعه و حتی به‌موجب رویه قضایی، امور و موضوعات مختلفی از شمول صلاحیت دیوان خارج شده است که این مهم در واقع نقض حق شهروندی افراد به شمار می‌آید. از این منظر نیز قوانین و مقررات و رویه‌های کاهش‌دهنده صلاحیت دیوان باید اصلاح شود.

### کتابنامه

- قرآن کریم.  
نهج البلاغه.
- ابریشمی‌راد، محمدامین و آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۸). *نقد صلاحیت دیوان عدالت اداری در صدور رأی وحدت رویه*، دانش حقوق عمومی، شماره ۲۵.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۳). *صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد ۳، چاپ ۱، تهران: چاپخانه مجلس.
- استوار سنگری، کورش (تابستان ۱۳۸۸). *مفهوم دولت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، نشریه حقوق اساسی، سال ۶، ۱۳۸۸، شماره ۱۱.
- امین، حسن (۱۳۹۱). *تاریخ حقوق ایران*، چاپ ۳، تهران: دائره‌المعارف ایران‌شناسی.
- بادامچی، علی (۱۳۹۶). *حقوق مالیه عمومی*، چاپ ۱۶، تهران: مجد.
- پرکت، جی‌ال (۱۳۸۹). *دولت رفاه (۱)*، ترجمه فروغ مصطفی منتقمی، فصلنامه بررسی‌های بازرگانی، شماره ۴۱.
- پروین، خیرالله (۱۳۹۵). *حقوق بشر از نظر تا عمل*، چاپ ۱، تهران: میزان.
- پروین، خیرالله و آئینه‌نگینی، حسین (۱۳۹۷). *تأملی بر آثار صلاحیت قضایی رئیس قوه قضائیه در پرتوی بازشناسی این صلاحیت در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۲.
- ساکت، محمدحسین (۱۳۸۲). *دادرسی در حقوق اسلامی؛ سرشت و سرنوشت نهاد دادرسی و سازمان‌های وابسته از آغاز تا سده سیزدهم هجری*، تهران: میزان.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۴). *قعه سیاسی*، جلد ۴، تهران: امیرکبیر.
- غمامی، سیدمحمد مهدی (۱۴۰۲). *صلاحیت‌ها و گام‌های استیفای حقوق عامه اداری؛ بررسی تحولات قانون دیوان عدالت اداری*، فصلنامه دولت و حقوق، سال ۴، شماره ۲ (پیاپی ۱۲).
- کعبی، عباس و میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی (۱۳۹۴). *ماهیت نهاد «مظالم» ضرورت و مبانی آن در حکومت اسلامی*، فصلنامه حکومت اسلامی، شماره ۷۵.
- لطفی‌نیا، مهشید (۱۳۹۵). *تجدیدنظر در احکام صادره از سوی محاکم دوره قاجار مبتنی بر اسناد آرشیو ملی با توجه به پیشینه تاریخی*، فصلنامه آرشیو ملی، شماره ۵.
- مدنی، جلال‌الدین (۱۳۸۲). *از دیوان مظالم تا کاخ دادگستری*، مجله زمانه، شماره‌های ۷ و ۸.
- مشهدی، علی (۱۳۹۵). *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی*

کنونی، چاپ ۱، تهران: خرسندی  
نورایی، مهدی (۱۳۹۴). گزارش پژوهشی واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی؛  
بررسی واژه «دولت»، شماره مسلسل ۱۳۹۴۰۰۷۰.  
یوسفی فر، شهرام و دیگران (۱۳۹۵). بازشناسی تاریخی دیوان مظالم در دوره میانه و کارکرد  
سیاسی آن در دوره سلجوقیان بزرگ، مجله پژوهش‌های تاریخی ایران و اسلام، شماره ۱۹.